Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 158 (R2048) Voorstel van Rijkswet van het lid Taverne tot wijziging van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen in verband met het informeren van de Staten-Generaal over een ieder verbindende bepalingen van verdragen

Nr. 12 HERDRUK[1] BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2016

Begin 2015 heeft het Kamerlid Taverne een voorstel ingediend tot wijziging van de artikelen 6 en 7 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Op 3 maart jongstleden diende het voorstel in plenair debat in de Tweede Kamer. In dit debat vroegen leden van de fracties van PvdA, CDA en SGP – in navolging van een suggestie van de Afdeling Advisering van de Raad van State van het Koninkrijk – om een kabinetsnotitie, waarin de huidige goedkeuringspraktijk van verdragen wordt beschreven en wordt aangegeven op grond van welke criteria een verdrag ter stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring aan het parlement wordt voorgelegd.

Graag zend ik u bijgaande kabinetsnotitie naar aanleiding van deze verzoeken[2].

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

[1] I.v.m. wijziging in het opschrift.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-34158-12
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Kabinetsnotitie inzake de huidige goedkeuringspraktijk van verdragen

A. Inleiding

Deze notitie handelt over de goedkeuringspraktijk van verdragen binnen het kader van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. De notitie voldoet daarmee aan het verzoek van leden van de fracties van PvdA, CDA en SGP, die tijdens de plenaire behandeling van het initiatiefvoorstel tot wijziging van Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen de regering hebben verzocht om een uiteenzetting van de huidige goedkeuringspraktijk.

Eerst wordt beschreven hoe de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgbv) voorziet in betrokkenheid van het parlement bij de goedkeuring van verdragen. Daarbij komt aan de orde hoe parlement en regering in de praktijk invulling geven aan de Rgbv. Ten tweede wordt ingegaan op het begrip een ieder verbindende of rechtstreeks werkende bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Tot slot bevat deze kabinetsnotitie een overzicht van de goedkeuringspraktijk.

De inhoud van de notitie wordt hieronder samengevat.

B. Samenvatting

I. De huidige Rgbv regelt dat het parlement het laatste woord heeft bij de keuze of verdragen ter uitdrukkelijke of stilzwijgende goedkeuring worden voorgelegd.
De regering hanteert bij haar keuze tussen die beide naast de formele criteria van de Rgbv ook informele criteria. Wanneer een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring aan het parlement wordt voorgelegd, kan een vijfde van het aantal leden van de Eerste of Tweede Kamer alsnog om uitdrukkelijke goedkeuring van het verdrag verzoeken.
In de huidige goedkeuringspraktijk geven parlement en regering samen invulling aan de Rgbv met oog op het belang van optimale parlementaire betrokkenheid en het belang van effectief optreden van het Koninkrijk in internationaal verband.

II. Bij de goedkeuring van verdragen geeft de wetgever zich rekenschap van het karakter van bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Is een ieder verbindende bepaling van een verdrag of een besluit in strijd met Nederlandse wettelijke voorschriften, dan zorgt de wetgever voor aanpassing van die voorschriften. De rechter geeft een eindoordeel of een verdragsbepaling of een besluit een ieder verbindend is in een concreet, individueel geval.

III. De vier bijlagen[3] bevatten overzichten met betrekking tot de wijze van goedkeuring van verdragen.

Ad I. Huidige goedkeuringspraktijk

Uitgangspunt van de Grondwet is, dat alle verdragen aan het parlement ter goedkeuring worden voorgelegd, voordat het Koninkrijk aan verdragen wordt gebonden. Bij de beslissing of een verdrag ter stilzwijgende of uitdrukkelijke goedkeuring aan het parlement wordt voorgelegd, hanteert de regering de volgende formele criteria:

1. Verdragen met bepalingen die mogelijk afwijken van de Grondwet worden altijd ter uitdrukkelijke goedkeuring voorgelegd.

---

[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

2. Wanneer uitvoeringswetgeving nodig is, legt de regering het verdrag in de regel samen met de uitvoeringswetgeving eveneens ter uitdrukkelijke goedkeuring voor. Een recent voorbeeld betreft het Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Noorwegen inzake het gebruik van een penitentiaire inrichting in Nederland voor de tenuitvoerlegging van bij Noorse vonnissen opgelegde vrijheidsstraffen.[4]

Afgezien van deze criteria beoordeelt de regering altijd of het waarschijnlijk is dat het parlement over het verdrag met haar van gedachten wil wisselen. Daartoe hanteert de regering de volgende werkwijze.

In de eerste plaats laat de regering zich leiden door signalen van het parlement; de belangstelling die parlementsleden in een eerder stadium voor een verdrag hebben getoond, beïnvloedt de besluitvorming met betrekking tot de wijze van goedkeuring. Zo heeft de regering Protocol nr. 15 tot wijziging van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden om die reden ter uitdrukkelijke goedkeuring aan het parlement voorgelegd.[5] Ook wanneer het parlement belangstelling heeft getoond voor een bepaalde categorie verdragen, betrekt de regering dat bij het maken van de keuze (bijvoorbeeld bij het Verdrag met Malawi tot het vermijden van dubbele belasting en het voorkomen van het ontgaan van belasting met betrekking tot belastingen naar het inkomen).[6] De regering vormt zich een beeld van de wensen van het parlement ten aanzien van de wijze van goedkeuring van een verdrag aan de hand van eerdere Kamervragen en overleggen. Meer in het bijzonder wordt de keuze voor een stilzwijgende of uitdrukkelijke procedure mede bepaald door vragen die parlementsleden stellen naar aanleiding van overzichten die de Minister van Buitenlandse Zaken periodiek naar het parlement stuurt. Het gaat hierbij om de lijsten van in onderhandeling zijnde verdragen die ieder kwartaal aan het parlement worden verschaft. Verdragen, die het kabinet taxeert als politiek belangrijk, worden apart vermeld en worden ter uitdrukkelijke goedkeuring aan het parlement voorgelegd.[7] Het gaat hierbij ook om het jaarlijks verstrekte overzicht van tot stand gekomen verdragen, die ter goedkeuring aan het parlement zullen worden voorgelegd.[8]

Daarnaast taxeert de regering het belang van het verdrag voor de samenleving. Het eventuele een ieder verbindende karakter van een verdragsbepaling is geen zelfstandige, dwingende, reden te kiezen voor uitdrukkelijke goedkeuring, maar de omstandigheid wordt wel betrokken in de oordeelsvorming, onder andere omdat de mogelijkheid van een ieder verbindende bepalingen tot politiek debat aanleiding zou kunnen geven.

Mocht de regering een verdrag ter stilzwijgende goedkeuring hebben voorgelegd, terwijl het parlement met de regering over het verdrag van gedachten wil wisselen, dan kan een minderheid in de Eerste of Tweede Kamer de keuze van de regering voor een stilzwijgende procedure wijzigen. Minimaal 30 leden van de Tweede Kamer of 15 leden van de Eerste Kamer, of, waar van toepassing, de Gevolmachtigde Ministers van Aruba, Curaçao en/of Sint Maarten, kunnen binnen de 30-dagen termijn

[4] *Trb.* 2015, nr. 37.
[5] *Trb.* 2013, nr. 130.
[6] *Trb.* 2016, nr. 16.
[7] *Kamerstuk* 23 530.
[8] *Kamerstuk* 17 000.

na voorlegging van het verdrag aangeven, het stilzwijgen te willen doorbreken: het verdrag gaat dan alsnog de uitdrukkelijke procedure volgen.

Parlement en regering hebben samen de afgelopen jaren de goedkeuringspraktijk gevormd, met inachtneming van het belang van optimale parlementaire betrokkenheid en het belang van effectief optreden van het Koninkrijk in internationaal verband. Zo is de mogelijkheid gecreëerd om, ook tijdens een stilzwijgende procedure, van gedachten te wisselen over een verdrag:

1. Soms stelt het parlement schriftelijke vragen. Om recht te doen aan de bevoegdheid van het parlement om het stilzwijgen te doorbreken, beantwoordt het kabinet de vragen binnen de 30-dagen termijn. Het Verdrag betreffende de Aziatische Infrastructuurinvesteringsbank is op 29 oktober ter stilzwijgende goedkeuring aan het parlement voorgelegd.[9] Om ratificatie in 2015 mogelijk te maken heeft het parlement vragen gesteld tijdens de 30-dagen, die binnen die termijn door de regering beantwoord zijn, zonder het stilzwijgen te doorbreken.
2. Op verzoek van de Tweede Kamer wordt soms een technische briefing belegd, zoals naar aanleiding van de goedkeuring van het Verdrag van 5 februari 2015 tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaamse Gewest betreffende de aanleg van de nieuwe sluis Terneuzen.[10]

Ad II. Een ieder verbindende bepalingen

De artikelen 93 en 94 van de Grondwet bevatten het toetsingskader met betrekking tot de bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die een ieder verbinden. Dit kader houdt in dat deze bepalingen moeten worden toegepast door de rechterlijke en bestuurlijke instanties, zo nodig door binnen het Koninkrijk geldende, met een verdragsbepaling strijdige wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten.

De Staatscommissie Grondwet omschrijft naar aanleiding van jurisprudentie een ieder verbindende bepalingen of rechtstreeks werkende bepalingen als «bepalingen van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties, die verbindende kracht hebben jegens burgers, en zich lenen voor rechterlijke toepassing jegens burgers. Het moet gaan om bepalingen die voldoende duidelijk zijn om daar als particulier rechten en plichten aan te kunnen ontlenen. Zij richten zich niet enkel tot de organen van de staat en behoeven geen nadere uitwerking door wetgever of bestuur om voor rechterlijke toepassing vatbaar te zijn. Zij zijn van dien aard dat de bepaling in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht kan functioneren.»[11] Dergelijke verdragsbepalingen verschaffen burgers rechten of leggen hen verplichtingen op en kunnen zonder tussenkomst van de nationale wetgever door hen of tegen hen worden ingeroepen.

Of een bepaling uit een verdrag of een besluit een ieder verbindend is, betreft de beoordeling van de bepaling door de rechter in een concreet, individueel geval, gelet op de specifieke feiten en omstandigheden. De criteria voor de beantwoording van de vraag of een bepaling uit een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie een ieder verbindt, zijn volgens de rechtspraak van de Hoge Raad: de aard, de inhoud, het doel en de strekking van de bepaling, en de bewoordingen daarvan, terwijl tevens de bedoeling van de nationale wetgever bij de

[9] *Trb.* 2015, nr. 110.
[10] *Trb.* 2015, nr. 35.
[11] Rapport staatscommissie Grondwet 2010, p. 131.

totstandkoming van de goedkeuringswetgeving van het desbetreffende verdrag een richtsnoer kan zijn en – zo hiervan sprake is – de bedoeling van de opstellers van het desbetreffende verdrag. Eveneens is van belang de aan- of afwezigheid van uitvoeringswetgeving en of het binnen het nationale bestel mogelijk is de bepaling rechtstreeks toe te passen. Uiteindelijk bepaalt de Nederlandse rechter volgens dit grondwettelijke toetsingskader of een bepaling een ieder verbindend is.

Is het uiteindelijke oordeel aan de rechter, de wetgever geeft bij de parlementaire goedkeuring van verdragen zich wel degelijk rekenschap van het karakter van verdragsbepalingen. Zo dient de wetgever, wanneer hij meent dat binnen het Koninkrijk geldende wettelijke voorschriften strijdig zijn met bepalingen van een verdrag die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden, in het kader van de parlementaire goedkeuring van het verdrag de desbetreffende wettelijke bepalingen aan te passen. Door aanpassing van de wettelijke bepalingen wordt de strijdigheid met verdragsbepalingen opgeheven, zodat rechtsonzekerheid voor de burger en een onnodige werklast voor de rechter wordt voorkomen. Zolang de Nederlandse wetgeving in overeenstemming is met verdragsverplichtingen, zal het toepassen van een een ieder verbindende verdragsbepaling door de rechter op zichzelf niets veranderen.

Ad III. Bijlagen: overzichten van goedkeuringspraktijk

De bijlagen bij deze notitie bevatten overzichten van de goedkeuringspraktijk vanaf 1 januari 2012 tot 1 april 2016. Hieruit valt het volgende beeld te destilleren. Gemiddeld worden 35 verdragen per jaar ter stilzwijgende goedkeuring aangeboden en 14 ter uitdrukkelijke goedkeuring. Gemiddeld 40 verdragen per jaar behoeven geen goedkeuring, waarvan gemiddeld 20 wijzigingen van bijlagen van een al eerder goedgekeurd verdrag. Vanaf de voordracht van een verdrag bij de Afdeling Advisering van de Raad van State (van het Koninkrijk) tot en met de goedkeuring van het verdrag in de Eerste Kamer neemt een stilzwijgende procedure gemiddeld 4 maanden in beslag, en een uitdrukkelijke procedure 11 maanden. Met inbegrip van de besluitvorming in de (Rijks)ministerraad tot en met het verstrijken van de eerste termijn van de Wet raadgevend referendum neemt een stilzwijgende procedure gemiddeld 7 maanden in beslag, en een uitdrukkelijk procedure 14 maanden. Het parlement doorbreekt gemiddeld 1 tot 2 keer per jaar het stilzwijgen bij verdragen.